

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**MEIRY ELLEN GONZALES DE MEDEIROS**

**A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO,  
DURANTE O GOVERNO LULA: UMA TENTATIVA DE MITIGAR AS  
DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL**

**Orientador: Prof. Dra. Ana Maria Petraitis Liblik**

**CURITIBA  
2012**

**MEIRY ELLEN GONZALES DE MEDEIROS**

**A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO,  
DURANTE O GOVERNO LULA: UMA TENTATIVA DE MITIGAR AS  
DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Sociologia Política. Curso de especialização em Sociologia Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, turma 2011.

**Orientador: Prof. Dra. Ana Maria Petraitis Liblik**

**CURITIBA  
2012**

Para Eduardo meu eterno namorado.

## **Agradecimentos**

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela sabedoria concedida, a meu esposo Eduardo pelo companheirismo, pela compreensão, pelo carinho e apoio nos momentos difíceis durante esta dura jornada, resumindo todas as emoções que por minha mente passam só posso dizer: te amo! Gostaria de agradecer de maneira especial, a professora que me orientou neste trabalho, a professora doutora Ana Maria Petraitis Liblik que mesmo passando por diversas dificuldades em sua saúde neste ano, me auxiliou com sábios conselhos e caminhos para trilhar mostrando como a tarefa de educar é uma vocação que transpassa em muito a mera relação de trabalho. A meus pais que mesmo distantes intercedem e me ajudam com sua preocupação em cada etapa vencida e a todos os amigos que fizeram parte direta ou indiretamente desta jornada pessoal em busca do conhecimento, meu muito obrigado.

Feliz é o homem que acha sabedoria, e o homem que adquire entendimento;  
Provérbios 3:13

Só fica escravo aquele que tem medo de morrer sobre donos  
Zumbi dos Palmares

## Resumo

O presente trabalho monográfico tem como objetivo realizar uma discussão baseada na bibliografia existente a respeito da criação de políticas públicas afirmativas pautadas na questão racial. Para tanto, propõe-se uma revisão bibliográfica a respeito da questão racial sob um viés sociológico que identifique as teorias raciais vigentes na sociedade brasileira no final do século XIX e de que maneira estas ideias ditas científicas acabaram por manter a discriminação mesmo após a Abolição. Será apresentada a definição de políticas públicas e ações afirmativas pertinentes para a elaboração deste estudo ao mesmo tempo em que serão analisadas as razões e motivos sociais e políticos que inseriram a questão racial de maneira efetiva ao longo do governo do presidente Lula. Por fim, será realizada uma breve análise da situação atual do sistema educacional brasileiro para verificar o cumprimento de políticas públicas e ações afirmativas dentre elas o sistema de cotas nas universidades e a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana e afro brasileira na educação básica no Brasil.

Pretende-se com este estudo verificar a evolução do processo democrático de inclusão deste grupo específico, perceber o comportamento do Estado brasileiro, onde sua ação pode ser percebida através da inclusão do tema da discussão racial na pauta da agenda política e o amadurecimento do Movimento Negro, diluído em diversas instituições de manutenção da cultura e questionamento das demandas conquistadas, ao menos em tese, desde a Abolição da Escravidão no Brasil.

## 1 - Introdução

O presente trabalho monográfico tem por objetivo fazer a discussão sobre as políticas de ações afirmativas propostas durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mais precisamente as políticas educacionais com recorte racial, como as cotas raciais nas universidades e a aprovação da lei 10.639/2003 que torna obrigatório o ensino da História e Cultura Africana e Afro-brasileira no Ensino Básico de forma multidisciplinar.

Discutir as políticas a partir de um recorte racial e de desigualdade no Brasil torna-se pertinente e um elemento digno da elaboração do presente trabalho monográfico, a partir da trajetória pessoal de uma aluna cotista na Universidade Federal do Paraná<sup>1</sup>. Ao mesmo tempo, é necessário entender e discutir a partir de uma sociedade que não conseguiu resolver a questão tão intrínseca da dicotomia entre desigualdade social e a questão racial. Nestes termos, existe um desequilíbrio entre o nível de escolaridade da população afro descendente e o do restante da população. Este grande grupo social brasileiro viveu por muito tempo sob a *meia verdade*<sup>2</sup> da democracia racial e acabou escondendo um racismo disfarçado sob os conceitos muito conhecidos e discutidos do *homem cordial*<sup>3</sup>, *miscigenação*<sup>4</sup> entre outros conceitos de pilares da historiografia e sociologia clássica brasileira. Embora estes estudos sejam fundamentais para o entendimento da formação do povo brasileiro por um viés historiográfico, autores recentes procuram relativizar a realidade e argumentos que levaram à escrita do discurso de Gilberto Freyre, por exemplo, observando o mesmo na contramão da historiografia tradicional<sup>5</sup>. Nestes estudos, o discurso da miscigenação criou um efeito contrário à unidade cultural e racial proposta por seus interlocutores na medida em que retirou a identidade do povo de viés afro descendente e retardou por décadas o questionamento da desigualdade social quando da análise das estatísticas entre renda e cor da pele. Esta desigualdade permanece bastante associada à questão educacional, onde as

---

<sup>1</sup> Minha própria trajetória pessoal enquanto aluna cotista da Universidade Federal do Paraná e o envolvimento com movimentos sócio-educacionais que buscam disseminar a cultura e a história de raiz africana, como por exemplo, o programa a cor da Cultura, foram decisivos para a escolha do tema ao qual procuro discorrer no presente trabalho monográfico.

<sup>2</sup> GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: FAPESP; Editora 34, 1999.

<sup>3</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995

<sup>4</sup> RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>5</sup> CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão Étnica e Racial no Brasil*. A questão das cotas no Ensino Superior. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

análises mostram que, mesmo com as políticas afirmativas implantadas pelo governo federal, o número de universitários negros ainda é a metade dos brancos <sup>6</sup>. A discussão entre o princípio da isonomia entre todos os brasileiros, independente de raça e os dados práticos e estatísticos que mostram o abismo social que existe entre brancos e negros já justifica a elaboração de um trabalho que procure analisar a gênese destas políticas públicas; sua implantação pelo governo federal e os resultados práticos que quase uma década de política de cotas trouxe para o quadro inicial de desigualdade educacional no Brasil. Outra justificativa para esta análise está na contemporaneidade do assunto, o que mostra a importância na reflexão crítica e análise documental. Perceber como as políticas de inclusão foram elaboradas a partir da Abolição da Escravatura até os dias de hoje é fundamental para entender a dicotomia existente entre cor da pele e renda neste país.

O discurso de igualdade racial ofusca uma clara e aberta discussão a respeito da desigualdade prática existente, desigualdade esta verificada nas diferenças entre salários, escolaridade, renda e vários outros fatores, que muitas vezes ficam apenas nas estatísticas federais.

Quando da análise do estudo das raízes africanas e indígenas deste homem brasileiro que é composto pela mistura destes povos com os ibéricos, percebe-se outra dicotomia, através da negligência da história das minorias, sempre estando à margem como um coadjuvante na História. A falta de instrução acerca de uma origem igualitária entre os grupos que compõe a chamada “Cultura Brasileira” mostra na prática que esta cultura não é igualitária como se propõe.

Estes dois elementos primordiais, quais sejam a elaboração de políticas afirmativas e a instituição de leis para o ensino de cultura e história africana serão o cerne do presente trabalho. A partir do entendimento de que estas políticas educacionais entram no debate das ações afirmativas para a população negra no Brasil, na tentativa de minimizar a desigualdade étnico-racial histórica existente neste país, assim segundo Paixão<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> Para maiores informações, vide <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/05/13/percentual-de-negros-no-ensino-superior-e-metade-do-de-brancos> Acesso em 16/05/2012

<sup>7</sup> ROCHA, Luiz Carlos Paixão da Rocha. *Políticas Afirmativas e Educação: Lei 10639/03 no Contexto das Políticas Educacionais no Brasil Contemporâneos*. Dissertação de Mestrado: UFPR. 2006. p.08.



[...] A Lei 10639/03 chega ao Estado Brasileiro no bojo do debate da implantação das políticas de ações afirmativas para a população negra que, embora reivindicadas pelo movimento social negro, compõem o discurso estratégico dos organismos internacionais que defendem a instituição de políticas sociais focalizadas para os mais pobres, entre as quais, os negros.

A partir do acima exposto, a proposta de estrutura para o presente trabalho monográfico contempla no primeiro capítulo, a necessidade de uma análise da gênese do problema social de cunho histórico envolvendo a população negra a partir da Abolição da Escravatura. A organização dos diversos grupos sociais que iniciaram a reivindicação de políticas inclusivas que vislumbrassem a população financeiramente menos favorecida, incluindo neste grupo os negros, pardos, mulatos e indígenas.

No segundo capítulo, a tônica será a discussão do conceito de política pública, com o foco nas ações afirmativas e de que maneira as mesmas passam a fazer parte da agenda política de um governo, de maneira específica durante o mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O terceiro e último capítulo fará a análise de exemplos de caso, visando a verificação prática destas políticas públicas. Isto se dará através de uma verificação da lei 10639/03, que insere o ensino de história e cultura africana no âmbito escolar e da política de cotas raciais, sua configuração, desenvolvimento, caráter social e sua análise a partir das teorias discutidas no segundo capítulo, para que haja a comprovação de tais teorias. As considerações e conclusões parciais a respeito da pesquisa realizada também figuram a conclusão do trabalho.

## **2 – A Questão Racial Brasileira**

Ao longo de nossa história temos visto as questões étnico-raciais nesse país serem mal resolvidas, resultando num embate entre o acesso da população negra brasileira à educação e melhor qualidade de vida, e o descaso do governo e da própria sociedade brasileira por viver sob a égide do engano da “democracia racial”<sup>8</sup>, que entorpece a população, tanto branca quanto negra. Esta ideia gera dessa forma, uma falta de identidade da população afro descendente, para que esta possa esquecer a sua origem escravizada nestas terras e sua contínua subalternização

---

<sup>8</sup> Para Florestan Fernandes o mito da Democracia Racial no Brasil seria apenas um modo cínico e cruel de manutenção das desigualdades socioeconômicas entre brancos e negros, acobertando e silenciando a permanência do preconceito de cor e discriminações raciais. **(Fernandes, 1965)**

dentro dessa sociedade, que vem por séculos tentando esconder todos os danos provocados pela escravidão e que através de teorias criadas por intelectuais brancos, a população negra foi mantida calada, sem voz nem voto, alheia as decisões políticas e alijada de qualquer benefício ou ação que pudesse trazer reparação pelos duros anos de escravidão nessas terras.

Antes de efetuar uma análise do conceito de democracia racial presente em um grande percentual dos textos utilizados para a elaboração do presente trabalho, é fundamental iniciar este capítulo com um breve histórico da questão racial no Brasil, tendo como ponto de partida, uma revisão bibliográfica do assunto.

O período compreendido entre 1830 e 1888 em razão da específica organização política e jurídica do império frente à economia nacional e internacional, pode ser paradigmático para a formação do povo brasileiro. Este movimento se caracteriza pela busca de estabilidade política do país como nação independente; o que na realidade somente se vislumbraria na República. A discussão política e econômica sobre o fim do tráfico negreiro, que alguns estudiosos confundem com o interesse nacional de fim da escravidão, tinha contornos econômicos óbvios, mas também morais e de formulação de valores humanos e nacionais<sup>9</sup>. Alguns autores têm trazido à recente literatura brasileira sobre escravidão e formação do estado brasileiro, as discussões da elite política, econômica e jurídica nacional naquele período, onde se verifica a preocupação dos dirigentes, muito bem inserida no inconsciente coletivo das pessoas, sobre o perigo da degeneração dos costumes que os negros africanos traziam e alimentavam na cultura popular, no Brasil. Igualmente os discursos dos parlamentares no período referiam-se aos graves efeitos do tráfico negreiro e do regime escravista, para depositar nos negros africanos e seus descendentes, portanto nos negros em geral, quer escravos ou livres no Brasil, o peso da responsabilidade por todas as dificuldades da sociedade escravista<sup>10</sup>. Como um exemplo desta mentalidade acerca dos negros, é possível verificar a maneira pela qual eram tratados pelos intelectuais do período. Para estes, a população negra era a responsável pela “*corrupção dos valores, que levava a*

---

<sup>9</sup> DUARTE, Evandro C. Piza, (Org.). *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o Jurídico e o Político*. Curitiba: Editora Juruá, 2006. p. 32.

<sup>10</sup> Entre estes autores podemos citar RODRIGUES, Jaime. *O infame comércio. Propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)*. Campinas: Unicamp, 2000.

*pobreza material e de caráter impedindo o desenvolvimento do povo*”<sup>11</sup>. Desta maneira era imputado a este segmento da população, o adjetivo intitulado de Preguiça, enquanto uma característica intrínseca deste grupo social. Neste sentido, os negros seriam considerados incompetentes para assumir responsabilidades, buscando desta forma manter a divisão social entre os senhores e os negros, que não poderiam mais ser chamados de escravos.

No viés econômico, é possível perceber que a abolição não trouxe um prejuízo demasiado consistente para os proprietários destes escravos. Porém, os conflitos que ocuparam a polícia durante e depois do dia 13 de maio apontavam que, a Lei Áurea não encerrava a tensão dita “racial” que este episódio histórico da que o sistema escravista produziu. O fim da Escravidão em 1888 e da monarquia em 1889 gerou instabilidade social e incertezas a respeito do futuro do país. Com a abolição a sociedade não poderia mais ser dividida pela dicotomia entre escravos e senhores. Esta mudança social ameaçava a autoridade dos agora ex-senhores, que em sua grande maioria era composta por brancos. Neste sentido, não era apenas a mão de obra qualificada dos negros que os senhores perdiam, mas toda a estrutura criada de autoridade para este grupo parecia então, ameaçada com o fim do sistema.

Tendo em vista a preservação de sua autoridade, estes senhores tomaram algumas providências. A principal foi o aumento do contingente militar e policial, que era recorrente nos editoriais jornalísticos e debates parlamentares no período que sucedeu a assinatura da Lei Áurea. A sociedade detentora dos meios de comunicação e formadora de opinião, como a polícia, delegados, jornalistas e deputados entre outros grupos possuíam a ideia de que o fim da escravidão despertaria o ódio racial. O temor generalizado era de que os negros entendessem o fim da escravidão como uma oportunidade para questionar as desigualdades sociais e promover violência contra seus antigos captores, segundo Wlaymar Albuquerque: *“Muitos argumentavam que os negros não se adaptariam a uma sociedade sem rei, feitor e senhor”*<sup>12</sup>

Esta era a tradução de um desejo da coletividade branca pela manutenção de preconceitos raciais, de práticas autoritárias e de relações de dependência que haviam sustentado a sociedade escravista por mais de um século. Com a abolição,

---

<sup>11</sup> RODRIGUES, Jaime. *Op.Cit.* p. 33

<sup>12</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. *Uma história do negro no Brasil*. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006 p. 203.

estava evidente que a camada mais abastada da sociedade, que havia usufruído e enriquecido com a escravidão, não estaria disposta a abrir mão de sua posição, pode-se dizer sócio-racial. Para sedimentar esta posição os intelectuais partidários deste posicionamento estabeleceram o argumento das teorias raciais <sup>13</sup>.

No início do século XIX, em Portugal e nas colônias portuguesas, o conceito de raça era associado a religião e a descendência. Era o chamado “*estatuto da pureza de sangue*” <sup>14</sup>. Esta maneira de estabelecer a ordem social mudou a relação entre os portugueses e os povos de África e das Américas. Através da lógica do antigo regime português, quem não fosse considerado ou fosse recém-convertido à fé católica era considerado descendente de “raça infecta”, gente de “sangue impuro”. Esta espécie de estatuto da pureza do sangue limitava o acesso de certos grupos sociais, como por exemplo, os ciganos, indígenas, negros e mulatos a cargos públicos, eclesiásticos e a certas irmandades religiosas bem como à titulação de barão ou conde. Assim eram garantidos os privilégios da nobreza europeia formada por cristãos simples e na sua maioria idosos. Era, portanto, a religião e o nascimento que justificavam as desigualdades sociais. Ao longo do século XIX, a discriminação fundamentada na religião e na descendência foi perdendo terreno, e os critérios de diferenciação racial ganharam o sentido moderno, “científico”, que o termo raça passou a incorporar. As teorias raciais foram criadas no século XIX na Europa e nos Estados Unidos para explicar as origens e características de grupos humanos. Essas teorias tiveram grande aceitação no Brasil entre 1870 e 1930. Elas tinham por base argumentos biológicos, convincentes na época, que relacionavam as características físicas dos indivíduos à capacidade intelectual<sup>15</sup>. Logo essas explicações foram ampliadas para povos inteiros. Desse modo, a humanidade passou a ser classificada a partir de estágios civilizatórios: as nações europeias eram o modelo de sociedades mais adiantadas, e os povos africanos e indígenas eram tidos como os mais atrasados ou “bárbaros”.

---

<sup>13</sup> A descrição das teorias raciais, foi extraída da obra constante na presente bibliografia : SCHWARCZ, Lília Moritz. *O espetáculo das raças – cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. Nesta obra, a autora procura demonstrar como se deu, após a abolição, a construção das teorias raciais europeias no contexto histórico brasileiro, que era, e continua sendo, bastante singular. Utilizamos em especial os dois primeiros capítulos que tratam respectivamente dos homens de ciência e das idéias que influenciam estes homens no contexto pós-Abolição.

<sup>14</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. Op. Cit. P. 209.

<sup>15</sup> GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Fapesb;Editora 34, 1999.

A mesma concepção pautada nestes argumentos científicos da época foi fundamental para que a ideia de raça fosse utilizada para legitimar a desigualdade social nas sociedades escravocratas, como era o caso do Brasil. Dentre todos os argumentos desta chamada “*ciência racial*”,<sup>16</sup> quatro foram os que tiveram uma aceitação considerável na sociedade brasileira do período:

[...] O primeiro, que havia raças diferentes entre os homens; segundo, que a “raça branca” era superior à “raça negra”, ou seja, os brancos eram biologicamente mais inclinados à civilização do que os negros; terceiro, que havia relação entre raça, características físicas, valores e comportamentos; e, ainda, que as raças estavam em constante evolução, portanto era possível que uma sociedade pudesse ir de um estágio menos desenvolvido para outro mais adiantado, sob certas condições.<sup>17</sup>

O conceito de raça teve grande repercussão no Brasil justamente no final do período escravista e na Primeira República (1889 – 1930). Os projetos de emancipação do período não excluíram a construção intelectual de outras maneiras de dominação pautadas na ideia de raça vigente.

O que existia no período eram tentativas de adaptação da sociedade pós-escravidão a estruturas raciais montadas durante o período escravista. Discutir o mundo republicano sem a escravidão, não queria dizer de maneira nenhuma pensar em um mundo sem desigualdades ou com oportunidades iguais para todos; ao invés disto a preocupação estava em garantir que brancos e negros continuassem não apenas sendo diferentes, mas também desiguais.<sup>18</sup>

O resultado da miscigenação era um dos itens mais problemáticos no contexto das teorias raciais. Para determinados grupos intelectuais, a chamada “mistura racial” gerava um tipo biológico e social degenerado e incapaz mentalmente, o mulato<sup>19</sup>. Este termo, aliás, é proveniente da palavra mula, o animal estéril que surge do cruzamento entre o jumento e a égua.<sup>20</sup> Para verificar um

---

<sup>16</sup> GUIMARÃES, Antonio Sérgio. Op Cit. p. 78.

<sup>17</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. Op. Cit. P. 210.

<sup>18</sup> HASENBALG, Carlos. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. Hasenbalg é um dos autores mais respeitados no campo da análise das estruturas raciais e a consequente migração da questão racial para a social após o período escravista. O presente livro é a publicação de sua tese de doutorado e é fundamental para a compreensão desta vertente sociológica da questão do racismo no Brasil. Destaco o capítulo III, intitulado Estrutura de Classes, Estratificação Social e Raça, páginas 96-128 para uma discussão teórica a respeito desta questão que não poderia ser pormenorizada no presente trabalho.

<sup>19</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. Op. Cit. P. 215.

<sup>20</sup> Embora existam outras teorias para a etimologia do termo mulato, como oriundo de um dialeto africano trazido com os escravos que significaria estrangeiro, há praticamente um consenso sobre as origens do mulato. A maioria dos estudiosos confirma que ela vem das palavras em espanhol e

exemplo de como as teorias raciais foram, gradativamente migrando para o campo do social, é possível utilizar o caso da Faculdade de Medicina da Bahia, uma das mais importantes instituições científicas brasileiras no século XIX. Nesta faculdade, formou-se um grupo de estudos que adotava estas teorias na elaboração de pesquisas médico sanitárias. A miscigenação e a mistura das raças eram atribuídas doenças de ordem mental, epilepsia e alcoolismo dentre outras mazelas. Neste sentido, a miscigenação era algo a ser evitado como um mal de ordem pública. Para outros, porém, era justamente a mistura que garantiria a civilização no Brasil. Sua teoria era a de que com o tempo a população se tornaria predominantemente branca e o caminho para este “branqueamento” era a miscigenação. Desta maneira, a raça branca, considerada a mais evoluída corrigiria as marcas deixadas na população brasileira por aquelas chamadas de “raças inferiores”, quais sejam negros e índios.

Interessante notar que para ambos os grupos, tanto aqueles que apoiavam a miscigenação quanto para os que a condenavam, os objetivos finais eram os mesmos, diminuir os negros e índios prevalecendo os brancos. Neste sentido, os vultosos investimentos no processo imigratório europeu para o Brasil pós-escravidão não podem ser observados única e exclusivamente através de um viés econômico, mas também e talvez tão importante quanto, a questão racial foi também fundamental para a evolução deste movimento.<sup>21</sup> Estes imigrantes europeus tinham a missão velada, mas proposta, de civilizar os costumes e embranquecer as peles, com a intenção de consertar, sob a ótica vigente, os danos causados pelos séculos anteriores de escravidão de africanos. Esta imigração europeia foi bastante estimulada pelo recém instaurado governo republicano, em 1890, através de propagandas a serem divulgadas no exterior mostrando a hospitalidade e os

---

português para a MULA, que por sua vez, baseiam-se no termo em latim para o mesmo animal, mulus. A mula é o produto resultante do cruzamento do cavalo com burra ou do jumento com égua. Como significa um produto híbrido (mistura de raças), passou a aplicar-se ao filho de homem branco e mulher negra ou vice-versa. A palavra foi usada pela primeira vez cerca de 400 anos atrás, durante o período escravista. Na comparação implícita pode ter entrado o interesse dos escravocratas em justificar a escravidão e todas as perversidades contra os escravos, passando a idéia de que eram próximos, mas não pertenciam à mesma espécie dos brancos.

<sup>21</sup> HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.* p. 164. Neste capítulo intitulado: As consequências sociais da Abolição, o autor discute a imigração européia e o deslocamento socioeconômico da população de cor. Segundo o autor: “O Braço livre desejado era o braço estrangeiro, sem mácula, não o braço do liberto ou do negro degradado pela escravidão. Este ao contrário, passava a ser considerado em si mesmo, independentemente do sistema escravocrata, como causa de ociosidade, marasmo, dissolução. O que fora fruto da escravidão passava a ser confundido com sua causa e tido como fator de imobilismo e atraso. p. 165. Trecho extraído de COSTA, Emilia Viotti. *Da Senzala à colônia*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966. p. 25.

benefícios a serem oferecidos a estes, desde que não fossem negros ou asiáticos.<sup>22</sup> Para cumprir esta determinação governamental, as forças policiais estavam autorizadas a impedir o desembarque de negros e asiáticos nos portos brasileiros. Os argumentos para legitimar este impedimento de imigrantes “não brancos” eram estritamente racistas. A questão racial no âmbito das imigrações estava tão explícita que é possível citar o exemplo do projeto de lei número 209 de 1921 de autoria dos deputados federais Andrade Bezerra e Cincinato Braga que proibia “a imigração de indivíduos humanos da cor preta”.<sup>23</sup>

Este projeto era considerado por seus autores uma precaução. Outro exemplo ocorrido no mesmo ano mostra a divulgação por parte do governo do Mato Grosso da oportunidade da concessão de terras no interior do estado para aqueles que se interessasse em ocupá-las. Os jornais da época logo anunciaram o interesse de negros norte-americanos em participar da ocupação. Opiniões contrárias à esta imigração se espalharam por todo o país. Em um jornal estava escrito:

[...] por que irá o Brasil, que resolveu tão bem o seu problema de raça, implantar em seu seio uma questão que não entra em nossas cogitações? Daqui a um século, a nação será branca!<sup>24</sup>

A repercussão da notícia fez com que o governador desistisse das concessões e os deputados Andrade Bezerra e Cincinato Braga elaborassem o projeto de lei nº 209. Embora o projeto não tivesse sido aprovado, a repulsa à imigração de negros e asiáticos continuou latente na sociedade brasileira.

Havia até quem calculasse que cem anos, no máximo, seriam suficientes para que o sangue, a pele e os costumes dos brasileiros “branqueassem”. Em 1911, durante o Congresso Internacional das Raças realizado em Londres, o representante brasileiro, Batista Lacerda, garantiu que no início do século XXI já não haveria negros no país e que o número de mulatos seria insignificante. Já em 1914, o jornal *Correio da Manhã* publicou um texto do então ex-presidente norte americano Theodore Roosevelt. Há pouco ele havia participado de uma expedição científica pelo interior do Mato Grosso, e a partir do que observou na população considerou que em pouco tempo o negro desapareceria no Brasil, por causa da miscigenação.

---

<sup>22</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Retrato em branco e negro*. Jornais, escravos e cidadãos em São Paulo no final do século XIX. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

<sup>23</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. Op. Cit. P. 207

<sup>24</sup> ALBUQUERQUE, Wlamyra R. Op. Cit. P. 208

O ideal de embranquecimento continuou a fazer parte dos projetos do governo brasileiro até a década de 1930.<sup>25</sup>

Estes exemplos têm a função (e não são os únicos), de mostrar como a ideia de raça foi estabelecida no Brasil como um critério de classificação social, justificando de certa forma, através das características físicas, as desigualdades sociais. Elementos como cor da pele, biótipos, além de dados culturais e antropológicos como comidas, danças e religião, foram lidos naquele tempo como marcas de origem racial bem como de nível cultural e civilizatório. Estas diferenças fundamentaram o projeto político conservador e excludente, mesmo que existissem aqueles que fossem contrários a ele. A contra partida negra e pobre à concretização destes projetos excludentes, alcançou expressão já no início da Primeira República com diversos movimentos que afetaram os meios políticos em todo o país através de revoltas urbanas e rurais, buscando concretizar as mudanças que o novo regime havia prometido e os ganhos sociais que a Abolição deveria ter lhes garantido. Entre estas revoltas é possível citar a Guerra de Canudos a Revolta da Vacina, a Revolta da Chibata, entre outros.<sup>26</sup>

Durante as décadas de 60 e 70 do século XX, a ditadura militar suprimiu muitas formas de liberdade intelectual e atividades políticas, dificultando a organização de movimentos de cunho social das mais diversas ordens, dentre os quais, o movimento negro. Este fator limitante não impediu, porém, que diversas formas de resistência negra de ordem cultural, surgissem, de maneira especial nos grandes centros urbanos. O Censo Nacional de 1970 não inseriu o quesito a respeito de raça ou cor em seus formulários de pesquisa. Findada a década de 70, uma grande variedade de movimentos sociais começa a se organizar e reorganizar, buscando melhorar as condições sociais no país<sup>27</sup>. Entre eles, grupos referidos de maneira genérica como *Movimento Negro*, estavam decididos a combater a

---

<sup>25</sup> Sobre a expedição Rossevelt-Rondon no interior do Brasil, ver: MILLARD, Candice *O rio da Dúvida: a sombria viagem de Theodore Roosevelt e Rondon pela Amazônia*. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.

<sup>26</sup> Sobre as revoltas supracitadas existe vasta bibliografia que trata os mais diversos aspectos das mesmas. A título de discussão, gostaria de deixar o artigo de REZENDE, Maria José de. *Os Sertões e os (des)caminhos da mudança social no Brasil*. São Paulo: *Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)*, 13(2), Pp. 201-226, que trata da questão de raça na obra de Euclides da Cunha os Sertões. Sobre a revolta da Chibata, sugiro a obra de NASCIMENTO, Álvaro Pereira do. *Cidadania, cor e disciplina na Revolta dos Marinheiros de 1910*. Rio de Janeiro: Mauad X : FAPERJ, 2008. A respeito da revolta da vacina, CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril - cortiços e epidemias na corte imperial*. São Paulo: Companhia Das Letras, 1996.

<sup>27</sup> HANCHARD, M., 2001. *Orfeu e o Poder: Movimento Negro no Rio de Janeiro e em São Paulo*. Rio de Janeiro: EDUERJ.



discriminação racial no Brasil.<sup>28</sup> O primeiro governo civil foi eleito indiretamente em 1985 marcando assim o retorno da democracia no país. A década de 80 foi marcada por importantes avanços, em termos de democratização política, culminando com a promulgação de uma nova Constituição em 1988. Durante este período, especialistas reiniciaram estudos a respeito da “questão racial” contribuindo para a construção de uma rede composta por intelectuais, ativistas e agências de cooperação internacional que favoreceram a inserção da questão racial na agenda política nacional<sup>29</sup>. Militantes destes movimentos denunciaram as desigualdades raciais ao mesmo tempo em que buscavam as explicações para o entendimento da sobrevivência do mito da democracia racial enquanto argumento válido na sociedade brasileira.

Em um país com tamanha desigualdade socioeconômica, não era simples para a população negra compreender que sua condição de vida precária era resultante entre outras causas históricas e sociais, também por uma vertente racial conforme analisado no presente capítulo. As tentativas de mudança foram aumentando na mesma proporção da organização dos movimentos não governamentais, a presença de intelectuais negros que abriram um viés de debate nos âmbitos acadêmicos sobre a questão e à crescente visibilidade de artistas e esportistas negros no seio da sociedade. Estes grupos traziam os debates e o questionamento das diversas divergências entre a Constituição e a prática adotada como aceita pela sociedade. Toda esta movimentação levou o governo brasileiro a buscar alternativas para o problema através da criação de agências governamentais específicas para cuidarem da cultura negra e da legislação antirracista.<sup>30</sup>

Após este breve histórico da evolução das políticas raciais que surgiram com a Abolição e início da República, de que maneira estas políticas influenciaram a questão racial e como estas teorias acabaram de certa forma legitimando as agudas desigualdades sociais no país, é de suma importância tratar da questão do mito da

---

<sup>28</sup>HASENBALG, Carlos. *Op. Cit.* p. 306-316. No apêndice de sua obra, o autor faz um apanhado de manchetes da imprensa nacional entre 1968 e 1977 cujo conteúdo mostre discriminação racial e racismo. Nele encontram-se os mais diversos tipos de racismo, seja ele escolar impedimento de participar de festas comunitárias, ingressarem na Igreja Católica como um vocacionado, crimes passionais, problemas para adoção de crianças de cor.

<sup>29</sup> BOURDIEU, P. & WACQUANT, L., 2002. Sobre as artimanhas da razão imperialista. *Estudos Afro-Asiáticos*, 24:15-34.

<sup>30</sup> HERINGER, R., 2000. *Desigualdades Raciais no Brasil*. Brasília: Escritório Nacional Zumbi dos Palmares.

democracia racial e seu desenvolvimento no final do século XIX. Segundo Guimarães:

[...] a especificidade do racismo brasileiro, ou do racismo latino-americano em geral, vem do fato de que a nacionalidade brasileira não foi formada, ou 'imaginada', para usar a metáfora de Anderson, como uma comunidade de indivíduos etnicamente dissimilares, vindos de todas as partes da Europa, como ocorreu nos EUA. O Brasil é um amálgama de mestiços de diferentes origens raciais e étnicas, cuja raça e etnicidade foram perdidas, a fim de ganhar a nacionalidade brasileira.<sup>31</sup>

O termo democracia racial não foi cunhado por Gilberto Freyre, mas sempre esteve associado a ele, através de seus escritos e teorias. Guimarães explica que a expressão não aparece nos escritos de Freyre de maneira explícita, mas que com certeza os ideais deste conceito estão implícitas à obra de Gilberto sendo ele considerado pela crítica como o inspirador ao termo, criando assim a ideia de "Democracia Étnica".<sup>32</sup> Por outro lado, Souza atribui a Gilberto Freyre a criação do conceito de democracia racial, a partir do qual houve um impedimento para a possibilidade de construção de uma consciência racial por parte dos negros brasileiros.<sup>33</sup>

A primeira vez que o conceito de democracia racial foi utilizado como o conhecemos, foi por Artur Ramos em 1941 durante um seminário de discussão sobre a democracia no mundo pós-fascismo. Desta forma, o termo começa a ser utilizado na década de 40 por intelectuais.<sup>34</sup> É a partir deste contexto que a expressão será absorvida pelo movimento negro e pelo Teatro Experimental do Negro, como analisa Abdias Nascimento:

[...] Observamos que a larga miscigenação praticada com o imperativo de nossa formação histórica, desde o início da colonização do Brasil, está se transformando, por inspiração e imposição das últimas conquistas da biologia, da antropologia, e da sociologia, numa bem delineada doutrina de democracia racial, a servir de lição e modelo para outros povos de formação étnica complexa conforme é o nosso caso.<sup>35</sup>

Assim Gilberto Freyre contribui para a legitimação científica da afirmação de que no Brasil não haveria preconceitos nem tampouco discriminações raciais,

<sup>31</sup> GUIMARÃES, A. Op. Cit. p. 205.

<sup>32</sup> GUIMARÃES, A. S. A., 2002. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: Editora 34.

<sup>33</sup> SOUZA, J. (org.), 1997. *Multiculturalismo e Racismo: Uma Comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15. p. 136

<sup>34</sup> GUIMARÃES, A. S. A., 2002. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: Editora 34 p. 142-143

<sup>35</sup> GUIMARÃES, A. S. A., 2002. *Op. Cit.*

tornando o termo “democracia racial” como consenso na sociedade brasileira e como padrão de ideal da relação entre raças.<sup>36</sup> Foi a partir da década de 60 que a esquerda brasileira através de seus intelectuais, afirmaram com veemência de que a expressão “democracia racial” era na verdade um mito e desta forma foi questionada por vários pensadores, dentre os quais, Florestan Fernandes que aponta:

[...] Portanto, as circunstâncias histórico-sociais apontadas fizeram com que o mito da “democracia racial” surgisse e fosse manipulado como conexão dinâmica dos mecanismos societários de defesa dissimulada de atitudes, comportamentos e ideias “aristocráticas” da “raça dominante”. Para que sucedesse o inverso, seria preciso que ele caísse nas mãos dos negros e mulatos; e que estes desfrutassem de autonomia social equivalente para explorá-lo na direção contrária, em vista de seus próprios fins, como um fator de democratização da riqueza, da cultura e do poder.<sup>37</sup>

Esta concepção é reforçada por Carvalho, na medida em que, segundo ele, enquanto a população negra vivia na mais absoluta miséria e desamparo, com baixíssimos índices de escolaridade, moradia, saúde e emprego, Freyre insistia em que nenhuma raça seria inferior a outra e exatamente por esta razão a mestiçagem ou miscigenação não seria um problema, mas sim uma grande vantagem da sociedade brasileira. Através deste argumento, o cerne do debate foi desviado da denúncia de um racismo social imperante e visível cuja consequência mais direta seria a dificuldade de ascensão social dos negros. Esta denúncia foi realizada, entre outros grupos, pela Frente Negra Brasileira. Entretanto, a ênfase dominante foi uma discussão de cunho humanista que colocava de um lado os intelectuais do século XIX, que como foi analisado no início deste capítulo enfatizaram a superioridade da raça ariana ou branca, dentre os quais é possível citar Gobineau, Nina Rodrigues, Euclides da Cunha. Do outro lado aqueles que buscaram explicações na Antropologia de Franz Boas, dentre os quais o próprio Freyre que enfatizavam a inexistência da desigualdade entre as raças. Com este discurso, estes intelectuais desautorizaram a formação de um discurso que denunciasse o massacre da identidade de negros brasileiros. Desta forma nos anos 30, mais de quatro décadas depois do fim da escravidão que havia deixado os negros à margem da sociedade, Freyre procurou responder aos argumentos racistas levantados no final do século anterior, desviando assim a atenção e diminuindo sua eficácia. Este outro discurso,

---

<sup>36</sup> GUIMARÃES, A. S. A., 2002. *Op. Cit.*

<sup>37</sup> FERNANDES, F., 1978. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Ática. P. 205

antagônico e discrepante da ideia de igualdade entre raças foi levantado pelos negros e suas organizações e denunciavam a péssima condição real de vida que levavam. Segundo Carvalho:

[...] A democracia racial pelo movimento negro: é uma ideologia que anestesia e aliena as suas vítimas e que impediu a construção de uma ação de mobilização política e a formação de uma identidade racial combativa por parte do contingente populacional afro descendente brasileiro. O cerne da questão hoje não gira em torno do preconceito e da discriminação racial, mas sim nas desigualdades sociais vigentes dentro da população negra, pois o mito da democracia racial cumpriu o seu propósito conciliador de entrelaçar as três raças formadoras dessa nação, conseguindo assim diluir o embate entre essas forças não gerando assim guerras raciais<sup>38</sup>

Outro efeito colateral deste discurso que permeou a sociedade brasileira foi o entorpecimento da população negra para que não viesse a reivindicar seus direitos através da criação de um conformismo nesta população visando seu aceite na posição de subalterno e coadjuvante na formação desta nação.

### **3 – Políticas Públicas e Ações Afirmativas: A construção da agenda política no governo Lula**

No capítulo anterior foi apresentado um histórico da questão racial a partir no recorte temporal entre a Abolição e o fim da ditadura militar no Brasil. Buscou-se mostrar como as questões raciais que percorreram a intelectualidade do século XIX acabaram mantendo o status vigente de desigualdade que antes apresentava um caráter puramente racial durante a escravidão para um novo caráter de cunho social, mantendo a discriminação oculta sob o manto do conceito, identificado neste trabalho e em vários outros autores citados, como o mito da democracia racial. No presente capítulo, a intenção é a de discutir o movimento da elaboração de políticas públicas e ações afirmativas que entraram em vigor ao a partir do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Antes, porém de iniciarmos a discussão das ações políticas elaboradas na chamada Era Lula, é preciso verificar, brevemente, sua gênese no governo anterior, o governo FHC.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> CARVALHO, José Jorge. “*Mestiçagem e Segregação*”, In: Revista Humanidades, ano V, no 17, 1988, pp. 23

<sup>39</sup> Para uma análise mais pormenorizada a respeito desta questão na era FHC, vide: PAULA, Marilene de. *Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-*

Com o fim da ditadura militar e o imediato ressurgimento dos movimentos sociais, a questão racial entrou na pauta do governo FHC. Isto ocorreu no sentido de ampliar o acesso à cultura e a criação de mecanismos de reforço de uma identidade negra, tendo em vista o fim da utilização do mito da democracia racial e a confirmação, por parte do governo da existência de um racismo intrínseco à sociedade brasileira que necessitaria de intervenção governamental para que viesse a diminuir. Segundo Marilene de Paula:

[...] O reconhecimento oficial da existência do racismo e da discriminação racial como componentes estruturantes da formação e das relações sociais no Brasil nos leva a pensar que o Estado nos anos 1990 inicia um processo de abandono do “mito da democracia racial”, visto como uma realidade concreta, ou seja, a existência de relações harmônicas entre brancos e negros. A partir desse momento o Estado transforma a “democracia racial” num vir a ser, o que demandava a construção e implementação de ações efetivas de minimização das desigualdades socioeconômicas sensíveis a “raça”, implicando em programas e projetos focalizados.<sup>40</sup>

Para discutir a força do movimento negro, no âmbito dos embates para a formação do processo decisório de criação de ações afirmativas durante o governo Lula, é necessário que se defina o conceito de Políticas Públicas e Políticas Públicas de Ações Afirmativas. A bibliografia utilizada apresenta diversas definições por estudiosos do tema, escolhendo para utilização neste trabalho as seguintes definições: Bucci explica que:

[...] políticas públicas são formas de planejamento governamental visando coordenar os meios e recursos à disposição do Estado, e também do setor privado e suas atividades, para a realização de objetivos e ações socialmente relevantes e politicamente determinados.<sup>41</sup>

Já Souza apresenta a seguinte definição ao termo:

[...] Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.<sup>42</sup>

---

2002). Dissertação de Mestrado: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. 2010.

<sup>40</sup> PAULA, Marilene de. Op. Cit. p. 36

<sup>41</sup> BUCCI, Apud KAUCHAKJE, S. *Gestão pública de serviços sociais*. IBPEX, 2007. Cap. 5 Políticas Públicas. p. 241

<sup>42</sup> SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26

A partir das definições acima, é necessário deixar claro que a criação e a manutenção das políticas públicas são de competência do Estado, e pode contemplar tanto a presença quanto a ausência deste governo dentro daquilo que Souza chama de “mundo real” e que Dye afirma: [...] “é o que o governo escolhe ou não fazer”.<sup>43</sup> Desta maneira os grupos organizados como empresários, movimentos sociais, sindicatos dentre outros, são movimentos de cujo objetivo é o de pressionar o governo, gerando tensão e que podem, ou não possuir participação no acontecimento da Política Pública, mas não a geram, fundam ou mantém, pois esta é uma função estatal. Desta forma:

[...] A ação pública é caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado.<sup>44</sup>

Para conceituar o termo “ações afirmativas”, foi agregada a definição de Cashmore:

[...] são políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que encontram-se em condições de desvantagem ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos. Seu objetivo é garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e têm como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos<sup>45</sup>

Para analisar as ações afirmativas, é necessário compreender sua origem. Elas surgem das concepções contemporâneas de Direitos Humanos que para Norberto Bobbio<sup>46</sup>, por exemplo, não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas. Para Hannah Arendt<sup>47</sup>, estes direitos não são dados, mas construídos, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Refletem eles um construto axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e

<sup>43</sup> SOUZA, Celina. *Op. Cit.* p. 24

<sup>44</sup> JOBERT, Muller, Apud ARRETCHÉ, M. T. S. *Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E. (org.) Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.* São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 30

<sup>45</sup> CASHMORE, Ellis. *Dicionário de relações étnicas e raciais.* São Paulo: Selo Negro, 2000.p 31.

<sup>46</sup> BOBBIO, Norberto. APUD PIOVESAN, Flávia. *Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos.* In: DUARTE, Evandro C. Piza, (Org.). *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o Jurídico e o Político.* Curitiba: Editora Juruá, 2006. p. 16

<sup>47</sup> ARENDT, Hannah, APUD PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.* p. 16.

ação social. Já para Joaquim Herrera Flores <sup>48</sup>, as prerrogativas humanas compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade. Para Carlos Santiago Niño <sup>49</sup>, os direitos humanos são uma construção consciente, vocacionada a assegurar a dignidade do indivíduo e a evitar sofrimentos, em face a persistente brutalidade humana.

No Brasil, o Movimento Negro começa a ganhar força e voz dentro do Governo Federal a partir da promulgação da Constituição de 1988 que apresentou pela primeira vez uma tentativa de alcançar uma igualdade material entre os grupos étnicos nacionais. A tensão entre o preconceito e o racismo notórios por séculos e as lutas dos negros pela isonomia prometida desde o fim da escravidão encontram eco na Lei 7716/1989<sup>50</sup> que também deu o direito de posse da terra às comunidades quilombolas e a Fundação Cultural Palmares. Estas duas ações afirmativas do governo federal são o marco inicial para o reconhecimento e legitimação do esforço e das reivindicações das lutas do movimento Negro ao longo da história do Brasil. Entretanto, as ações governamentais mais efetivas só vêm à tona gerando uma proximidade entre governo e movimento dentro do processo decisório do executivo nacional, a partir de 1996, com o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) em 1996 e da Conferência de Durban (Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, A Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância) no ano de 2001. Neste contexto de luta por melhorias na qualidade de vida deste contingente populacional é bem possível pensar em uma justificativa do movimento sobre um viés estritamente racial como cita Flávia Piovesan em seu artigo: Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos:

[...] Sob a perspectiva apenas racial, considerando-se as especificidades do Brasil, que é o segundo país do mundo como o maior contingente populacional afrodescendente (45% da população brasileira, perdendo apenas para a Nigéria); tendo sido, contudo, o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão; urge a adoção de medidas eficazes para romper como o legado de exclusão étnico-racial, que compromete não só a plena vigência

---

<sup>48</sup> FLORES, Joaquín Herrera. APUD PIOVESAN, Flávia. Op. Cit. p. 24.

<sup>49</sup> NIÑO, Carlos Santiago. APUD, PIOVESAN, Flávia Op. Cit p. 16

<sup>50</sup> A Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989 aborda a penalização judicial para crimes de racismo e está disponível no portal do senado federal e pode ser encontrada em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=109892&norma=132658>> Acesso em 25/10/2012

dos direitos humanos, mas a própria democracia no país - sob pena de obtermos uma democracia que não gera plena cidadania.<sup>51</sup>

Desta forma, foi a partir do Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que houve um impulso para o início da formação e pensamento de ações afirmativas de recorte racial, mas estas ações só viriam a se consolidar no governo seguinte, o de Luis Inácio Lula da Silva. Isso ocorre segundo Diniz:

[...] Durante quase todo o século XX, a formação da agenda política de políticas públicas do governo Federal foi constrangida por um sistema corporativo de interesses no interior do Estado, que institucionalizou uma prática de negociação como os grupos econômicos, transformando o executivo em arena privilegiada para o encaminhamento das demandas empresariais.<sup>52</sup>

Para entender a razão do atraso de sistemático, que resultou em décadas de ausência desta prática, para uma ação mais efetiva do Estado nas políticas públicas de cunho afirmativo, Petinelli explica que

[...] As políticas de cunho social são, em sua maioria intersetoriais e transversais e tem como finalidade a redistribuição de benefícios sociais de modo a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Como tal elas demandam maior esforço político e menor estrutura administrativa, maior coordenação entre as instituições públicas e mais recursos orçamentários. Ademais, essas políticas não geram retorno financeiro, em termos de arrecadação de impostos, de investimentos e de produção, para o governo e para o país.<sup>53</sup>

Desta forma, as ações afirmativas se consolidam no início do governo Lula, como afirma Lima:

[...] O início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, marca uma mudança profunda não só na condução das políticas com perspectiva racial, reflexo das ondas de Durban, mas também na relação do Movimento Negro com o Estado. Até então, essa relação era de exterioridade, com os atores na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental. No novo governo, essa relação se transforma, e o movimento negro passa a ser um ator envolvido na formulação de políticas, ocupando cargos e como representante da sociedade civil nos espaços de controle social instituídos

---

<sup>51</sup> PIOVESAN, Flávia. *Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos*. In: DUARTE, Evandro C. Piza, (Org.). *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o Jurídico e o Político*. Curitiba: Editora Juruá, 2006. p. 25.

<sup>52</sup> PETINELLI, Viviane. *As Conferências Públicas Nacionais e a Formação da Agenda de Política Públicas do Governo Federal (2003-2010)*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p.229

<sup>53</sup> PETINELLI, Viviane. *As Conferências Públicas Nacionais e a Formação da Agenda de Política Públicas do Governo Federal (2003-2010)*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011, p. 15



pelo governo Lula. Embora a questão racial nunca tenha tido uma forte adesão por parte do Partido dos Trabalhadores, o governo Lula representa o cume dessa mudança ao incorporar em seus quadros representantes dos movimentos negros, dando maior visibilidade às suas reivindicações, que são fortemente atreladas às ideologias negras de circulação internacional — pan-africanismo, a negritude e o afrocentrismo —, somadas aos elementos tradicionais da identidade afro-brasileira”.<sup>54</sup>

Esta tese pode ser comprovada na afirmação de Petinelli:

Em documento publicado no dia 15 de Setembro de 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), ao se referir à estrutura participativa criada pelo governo Lula a partir de 2003, constatou um avanço na participação social no Brasil, notadamente por meio de conferências públicas, como resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. A publicação *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (IPEA, 2009) assinalou que, sob o marco do projeto democrático participativo priorizado por este governo, as conferências tornaram-se um símbolo da democracia participativa no país em função da frequência que têm sido realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais que têm envolvido e dos novos temas que têm introduzido no debate político.<sup>55</sup>

A partir deste governo, houve uma aproximação da sociedade civil e dos movimentos sociais ao Executivo Federal, este, porém não pode, sob a perspectiva deste trabalho, ser um mérito exclusivo do Governo, na medida em que o ideário do Partido dos Trabalhadores apresenta um viés de Centro-Esquerda. Não havia no governo Lula um projeto centralizado e uniforme de instituir políticas participativas, mas existiam iniciativas e capacidades favoráveis a participação nas redes de atores envolvidos em diversas políticas setoriais. O fato de novas maneiras de aproximação dos movimentos sociais com o Estado parecem ter proliferado durante o governo apesar da ausência de um forte compromisso central. Isto pode ser entendido como um resultado da maturidade e complexidade dos movimentos sociais brasileiros contemporâneos. No início do governo Lula, com mais de uma década de experiência com a democracia eleitoral, já existiam redes complexas de articulação entre o estado e a sociedade.

Apesar de reconhecer que não foi somente mérito do Governo Lula, mas também a resultante da conjuntura política de uma sociedade democrática através do amadurecimento de suas estruturas sócio-políticas. Com o advento de políticas de ações afirmativas e a gênese do debate das desigualdades raciais no Brasil não se pode deixar de notar que foram através deste governo que o movimento negro

---

<sup>54</sup> LIMA, Márcia. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. Novos estudos*. - CEBRAP n°.87 São Paulo July 2010. p. 4

<sup>55</sup> PETINELLI, Viviane. *Op. Cit.* p. 20

obteve significativas vitórias a começar pela criação da Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial (Seppir), com status de ministério, em 21 de março de 2003. Esta secretaria tem como objetivo consolidar o tema da igualdade racial no Brasil, ela ajudou a criar algumas ações e eventos, dentre os quais as conferências nacionais de promoção a igualdade racial nas quais foram criados alguns dos planos e ações como cita Lima:

Numa tentativa de sistematização dessas ações, o primeiro grupo de políticas pode ser considerado como medidas de caráter *repressivo*, que se orientam contra comportamentos e condutas discriminatórias, apoiadas na lei que define o crime de racismo e consequentemente pune sua prática. O segundo grupo está relacionado com as demandas por *reconhecimento com intuito valorativo/ identitário*, cujo objetivo é garantir o reconhecimento de especificidades e a valorização da cultura negra. O terceiro será chamado de *reconhecimento com intuito redistributivo*; políticas que se fundamentam na existência de desigualdades raciais aplicando critérios de reconhecimento. A proposta é atuar na correção dos resultados e das oportunidades desiguais para suprir as carências socioeconômicas dos membros do grupo em questão.<sup>56</sup>

Por fim, é importante frisar que o governo Lula não foi o responsável exclusivo pelo estabelecimento das linhas de diálogo no jogo político entre governo e movimento civil. Conforme analisado ao longo do capítulo, a conjuntura e experiência de mais de uma década de processo de democratização das estruturas políticas nos mais diversos níveis. Através do amadurecimento do movimento negro brasileiro, e sua conseqüente politização, através da filiação de seus líderes nos quadros do Partido dos Trabalhadores e da base aliada ao governo. Líderes do movimento Negro comemoraram a criação da SEPPIR <sup>57</sup> (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) em 2003 e criação do programa de educação superior Prouni em 2004 grandes vitórias destas políticas. Porém todos concordam que apenas estes sistemas por si só não resolvem este problema, mas é necessário estabelecer políticas de médio e longo prazo para que estas diretrizes sejam provisórias. O objetivo de cumprimento da Constituição onde todos são iguais perante a Lei deve ser buscado para que em futuro possível e não utópico como é o que parece hoje, possa ser alcançado pelo princípio isonômico da sociedade brasileira. A questão é complexa, pois o movimento negro é um dos grupos que

---

<sup>56</sup> LIMA, Márcia. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. Novos estudos*. - CEBRAP no.87 São Paulo July 2010. p. 10

<sup>57</sup> Para maiores informações sobre a SEPPIR, acessar o site da instituição em: <http://www.seppir.gov.br/> Acesso em 20/10/2012

precisa de atenção governamental para alcançar níveis tolerantes e condições dignas para seu crescimento e equiparação social e econômica. Mas o exemplo da questão racial demonstra a importância de uma reflexão crítica que suplante o nível raso das discussões a este respeito.<sup>58</sup>

#### **4 - Políticas de Ações Afirmativas na Educação**

Um dos objetivos fundamentais do processo educativo está em conceder conhecimento aos indivíduos de maneira a tornar em primeiro lugar o indivíduo e, coletivamente todo o conjunto social, mais esclarecido. Aquelas sociedades que atingiram este grau de desenvolvimento social através da educação, colhem os frutos do desenvolvimento econômico e político enquanto nação. Partindo deste pressuposto inicial, é possível dizer que o governo brasileiro por muitos anos não colocou entre suas principais prioridades na agenda política, o desenvolvimento da educação, através de uma melhora significativa da qualidade deste sistema.

É possível perceber o nível de importância atribuído a um governo através da percepção de uma educação universalista, nos mais diversos recantos deste país. No Brasil, esta universalização do saber passou muitos anos refém de interesses políticos das mais diversas ordens. Além da questão política, o sistema educacional brasileiro incorporou elementos da antiga hierarquia social vigente no século XIX que contemplava o ensino para aqueles que possuíam as condições econômicas elevadas, a elite nacional. Esta concepção errônea de política atrasou em muito a melhora, a expansão e a criação de políticas de desenvolvimento educacional no Brasil e o acesso populacional ao ensino. Estas idéias que nortearam a educação no Brasil formaram um sistema excludente voltado para atender aos grupos das elites econômicas, deixando de fora os grupos menos favorecidos economicamente. Partindo deste princípio de exclusão sócio-educacional, os grupos afro descendentes também foram, mantidos de fora dos bancos escolares como afirma Rodrigues:

[...] no período de 1917 a 1945, [...], a expansão do sistema escolar produziu de modo consciente a extensão e/ou emergência de uma elite intelectual

---

<sup>58</sup> Para uma opinião de líderes de ONG's do movimento negro na transição do governo Lula para o Governo Dilma, ver: <http://www.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questao-racial/afrobrasileiros-e-suas-lutas/8446-lideres-do-movimento-negro-dizem-que-questao-racial-deve-ser-prioridade-de-dilma> Acesso em 20/10/2012.

branca, uma vez que seus artífices estavam ancorados na suposição da superioridade das raças européias. [...].<sup>59</sup>

Dentro desta mesma perspectiva, Figueiredo afirma:

[...] Escamoteando o racismo e as desigualdades raciais no seio da sociedade brasileira, o Estado brasileiro possibilitou ao sistema educacional uma concepção de educação que não legitimou as diferenças culturais e raciais. Nesta concepção, os povos indígenas e negros, juntamente com seu legado cultural, foram considerados inferiores e despossuídos de civilidade, merecendo dessa forma suas contribuições serem descartadas de qualquer processo civilizador e educacional formal. Adotando teorias raciológicas, higienistas e eugênicas, o sistema educacional teve essa marca na primeira metade do século XX.<sup>60</sup>

Desta forma o sistema educacional brasileiro pode ser analisado, na contemporaneidade a partir de alguns pressupostos fundamentais. Entre eles estão a estrutura de oportunidades e os efeitos efetivos da universalização do acesso ao sistema, a distribuição desta educação e a conseqüente desigualdade decorrente da falta desta para diversos grupos (raça, sexo, idade, etc.) e sua qualidade pautada fundamentalmente, pela dicotomia entre sistema público e privado, pelo rendimento dos estudantes medido através de avaliações e relatórios estatísticos, além de índices de evasão e repetência. As políticas educacionais brasileiras proporcionaram uma universalização tardia, sempre associada com a baixa qualidade e a expansão do sistema privado ocupando os vazios que o Estado deixa de assumir nesta área. Nos últimos quinze anos, os indicadores educacionais têm melhorado para todas as faixas de ensino, em todos os grupos sociais, embora ainda sejam observadas as desigualdades raciais, de maneira especial no que concerne ao ensino superior. Pode-se perceber uma articulação do Movimento Negro a partir da década de 70 e 80, neste período, percebe-se uma politização maior destes grupos. Durante a década de 1970 adotou uma estratégia mais politizada de denúncia aberta à discriminação racial e ao racismo na sociedade brasileira. A atuação do movimento negro registrou a concordância entre intelectuais negros de que a raça constituía-se em um conceito organizador das relações sociais no Brasil.

---

<sup>59</sup> 59 RODRIGUES, Tatiane Cosentino. *Movimento Negro, Raça e Política Educacional*. GT de estudos afrobrasileiros. Fundação Ford. Artigo. 2006. p 112

<sup>60</sup> FIGUEIREDO, Otto Agra. *Política Educacional e a Questão Racial Brasileira*. 2010. Artigo disponível em <http://www.forumdasads.com.br/coordenacao/19-artigos/148-politica-educacional-e-a-questao-racial-brasileira>. Acesso em 10/11/2012.

A partir daí passou a pautar a importância de participar e influenciar na elaboração e conteúdo da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com objetivo de desacreditar a ideologia da democracia racial reeditada até então na orientação de leis e diretrizes das políticas públicas. O interesse e mobilização do movimento negro em torno da elaboração desses dois documentos geraram a possibilidade de aliar a análise formal dos dois documentos legislativos à atuação do movimento negro durante o processo de elaboração de ambos.<sup>61</sup> Sua participação na elaboração dos documentos da Constituição de 1988 e da LDB podem ser percebidas, mas foi a partir do Governo Lula que ações na área da educação começam aparecer, políticas públicas com caráter redistributivo para iniciar um projeto que vise diminuir as desigualdades sociais e raciais, como destaca Lima:

[...] As principais políticas públicas de âmbito federal com recorte racial na educação estão organizadas tanto no eixo do reconhecimento identitário como no redistributivo. Entre elas, destacam-se a Lei 10.639 (assinada pelo presidente Lula logo no início de seu mandato, alterando a Lei 9.394/1996.), que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", o Prouni (Programa Universidade Para Todos) e o apoio às ações afirmativas nas universidades públicas. Em termos de mudanças institucionais, destaca-se a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada em julho de 2004, no âmbito do Ministério da Educação, responsável pela execução de diversos programas.<sup>62</sup>

Como foi analisado, esta foi uma área que passou muito tempo escamoteada pelo governo através da ausência de políticas públicas que contemplassem uma tentativa de universalização do ensino. Dentro do exposto no segundo capítulo, é possível perceber outra área na qual as teorias e o mito da democracia racial tenham mantido sua influência por muito tempo. Através desta idéia de democracia racial, abordada aqui através de um viés sociológico e embasamento teórico, o governo não possuía nenhuma responsabilidade para com a população afro descendente brasileira. Desta forma o abismo social entre os diferentes grupos étnicos aumentou, na medida em que não era prioridade do governo não era proporcionar uma educação de qualidade com acesso de toda a população brasileira. Este abismo educacional é percebido quando da análise dos dados

---

61 RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Op Cit. p. 105.

62 LIMA, Márcia. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. Novos estudos*. - CEBRAP no.87 São Paulo July 2010.

estatísticos do IBGE que passam a comprovar esta discrepância a partir da década de 80 do século XX. A partir das pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística do ano de 2002, Carvalho afirma:

[...] A população brasileira é de aproximadamente 180 milhões de pessoas; e 47% da população brasileira (84,6 milhões) são pessoas negras (7% de pretos e 40% de pardos); 25 milhões de pessoas no Brasil vivem abaixo da linha da pobreza, condição definida como aqueles que não consomem o nível mínimo de calorias recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Desses 25 milhões, 70% são negros; 58 milhões a brasileiros vivem na pobreza, desses, 63% são negros”. Dessa forma podemos concluir que a pobreza tem cor no Brasil ou etnia, já dentro ao acesso à educação os dados não muito diferentes: “8,3 % dos brancos com mais de 15 anos são analfabetos, enquanto 20% dos negros com mais de 15 anos são analfabetos; 26,4% dos brancos adultos são analfabetos funcionais, enquanto 46,9% dos negros adultos são analfabetos funcionais; 57% dos adultos brancos não completaram o ensino fundamental, enquanto 75,3% dos adultos negros não completaram o ensino fundamental; 63% dos jovens brancos de 18 a 23 anos não completaram o ensino médio, enquanto 84% dos jovens negros não completaram o ensino médio. Somente esses dados já mostram que a melhoria universalista no ensino básico não resolverá o problema da desvantagem dos negros, que é crônica. Já no Ensino Médio, a distância entre brancos e negros cresce cada vez mais: 12,9% dos brancos completaram o ensino médio, enquanto apenas 3,3% dos negros completaram o ensino médio.”<sup>63</sup>

É de fundamental importância que se verifique que existem diversos projetos no âmbito educacional que visam melhorar os indicadores que medem esta qualidade pretensa. Também é importante frisar de que nenhuma política como esta resolve por si só o problema desta desigualdade social em um curto espaço de tempo. A classe política brasileira possui um discurso quase sempre apresentam as demandas polêmicas e controversas sobre sua responsabilidade para um futuro incerto e sem data para seu início. É neste contexto de criação de novas políticas que diminuam este abismo educacional que atinge diretamente a população negra, que modifiquem os indicadores que mostram a relação entre afro descendentes e renda per capita. Uma solução adotada através do desenvolvimento de políticas públicas que podem modificar os índices de estudantes afro descendentes que alcancem Ensino Superior no Brasil. Esta solução adotada durante o governos Lula e muito discutida e debatida pelos estudiosos vem a ser a elaboração de cotas raciais no

---

<sup>63</sup> CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão Étnica e Racial no Brasil. A questão das cotas no Ensino Superior*. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

âmbito das universidades federais, bem como a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas para a população de baixa renda

Este tema das cotas raciais nem de longe apresenta um esboço de consenso nos meios acadêmicos, porém é interessante verificar as diferentes visões deste embate intelectual que refletem diretamente na vida daqueles que estão buscando as oportunidades agora disponíveis para estes grupos étnicos no Brasil. Segundo seus defensores, as cotas nas universidades públicas são importantes porque é neste nível de ensino que se promove a mobilidade social, na medida em que ocorre a troca de experiências e de conhecimento científicos, econômicos, políticos e sociais entre aqueles que governam e administram a nação. Assim, a presença negra nas universidades teria, no curto e no médio prazo, enorme impacto social, cultural econômico e político.<sup>64</sup> Para aqueles que criticam esta política de adoção de cotas raciais, a inserção de um contingente significativo de estudantes negros nas universidades acarretará um rebaixamento cultural, tecnológico e educacional nestas instituições de ensino. Esta visão está enraizada em pesquisas elaboradas nos Estados Unidos que afirmam que os negros teriam menos capacidade de aprendizagem em comparação a outros grupos étnico-raciais.<sup>65</sup> Dentre as duas visões da questão das cotas a versão adotada para a elaboração deste trabalho foi a primeira, de que esta política afirmativa pode alterar o curso e os índices de muitos negros que permaneceram à margem do sistema educacional brasileiro, atrelados à sua condição socioeconômica, que por sua vez, como foi aqui apresentado, como uma resultante das teorias raciais do fim do século XIX.

O ideal e o alvo desejado por parte das instâncias do Poder Executivo (Municipal, Estadual e Federal), deve ser a isonomia de condições para todos os brasileiros possam ter acesso ao ensino superior, através de um ensino fundamental e médio de qualidade que possa ser equiparado ao sistema privado de ensino. Porém mudanças estruturais levam décadas e até mesmo séculos para se concretizarem. Neste sentido gerações inteiras de afro descendentes permaneceriam à margem da educação perpetuando a pobreza e a miséria de grande parcela desta população. Resumindo estas informações a respeito da política de cotas raciais é importante ressaltar que as mesmas são, em nossa

---

<sup>64</sup> FONSECA, Dagoberto José. *Políticas Públicas e Ações Afirmativas*. São Paulo: Selo Negro, 2009. p. 112.

<sup>65</sup> FONSECA, D. José. *Op. Cit.* p. 113.

opinião e na de outros estudiosos do assunto, é que elas não são uma solução definitiva para o problema, mas sim um paliativo para o curto e médio prazo. Enquanto isso, os esforços da categoria política no Brasil devem estar concentrados em oferecer educação na base do sistema, como qualidade e que o sistema não seja mais necessário através da isonomia de acesso a ela. Segundo José Jorge Carvalho:

[...] Ressaltemos que o sistema de cotas não é nenhuma panacéia universal que resolverá definitivamente o problema da desigualdade racial no Brasil. Trata-se apenas de um mecanismo legal e legítimo, entre vários utilizados em muitos países do mundo, para compensar experiências históricas negativas de discriminação, injustiças e opressões sofridas por minorias, grupos étnicos ou mesmo povos inteiros. Estados Unidos, Canadá, Índia, Alemanha, Austrália, Nova Zelândia, Malásia entre outros, têm desenvolvido modelos específicos de ações reparatórias, em caráter temporário, tomando por conta necessidades concretas de ajuste de contas com seu passado como nações em busca de uma convivência mais justa e pacífica.<sup>66</sup>

Ainda nos exemplos práticos para o desenvolvimento de uma unidade racial no Brasil, através da promoção de políticas públicas e ações afirmativas, é possível citar a criação da Lei nº 10.639 de 2003<sup>67</sup> que obriga instituições de ensino públicas e privadas a promover o ensino de História e Cultura Africana em todo o âmbito nacional. Segundo a introdução do ministro da Educação do período, Fernando Haddad:

[...] Segundo a última PNAD/IBGE, 49,4% da população brasileira se auto-declarou da cor ou raça branca, 7,4% preta, 42,3% parda e 0,8% de outra cor ou raça. A população negra é formada pelos que se reconhecem pretos e pardos. Essa multiplicidade de identidades nem sempre encontra, no âmbito da educação, sua proporcionalidade garantida nas salas de aula de todos os níveis e modalidades. O país precisa mobilizar sua imensa capacidade criativa e sua vontade política para adotar procedimentos que, no tempo, alcancem a justiça pela qual lutamos. A educação como um direito que garante acesso a outros direito, tem um importante papel a cumprir e a promulgação da Lei 10639/2003, como posteriormente a 116452008 apontam nessa direção.<sup>68</sup>

É importante desmistificar a idéia de que tais políticas só podem ser implementadas por meio da política de cotas e que, na educação, somente o Ensino Superior esteja passível de ações afirmativas. Estas políticas possuem um caráter mais amplo, denso e profundo. Ao levarem em consideração este aspecto, a Lei nº

---

<sup>66</sup> CARVALHO, José Jorge. *Op. Cit.* p. 39.

<sup>67</sup> BRASIL, Plano Nacional das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Brasília: SECAD; SEPPIR, jun. 2009.

<sup>68</sup> BRASIL, *Op. Cit.* p. 3



10639/03 pode ser entendida como uma medida de ação afirmativa; uma vez que tem o objetivo primaz de afirmar o direito à diversidade étnico-racial na educação escolar e romper com o silêncio sobre a realidade africana e afro-brasileira nos currículos e práticas escolares e afirmar a História, a memória e a identidade de crianças, adolescentes, jovens e adultos negros na educação básica e de seus familiares.

Ao iniciar a discussão sistêmica das relações étnico-raciais e da história e cultura africanas e afro-brasileiras, esta legislação proporciona mudanças consideráveis na escola básica brasileira, promovendo oportunidades de articulação do respeito e o reconhecimento à diversidade étnica com a qualidade social da educação. É fundamental o entendimento, que esta lei representa uma importante alteração na Lei de Diretrizes e Bases, neste sentido o seu cumprimento é obrigatório para todas as escolas e sistemas de ensino. Neste sentido, a Lei 10639/03 não pode ser considerada uma lei isolada, mas sim uma legislação que rege toda a educação nacional.<sup>69</sup>

Os objetivos de uma alteração significativa na legislação das diretrizes educacionais como esta proposta pelo governo em conjunto com a SEPPIR, apresenta clara resistência por diversos setores do sistema de ensino. Ao mesmo tempo sua aplicação prática nas escolas avança em um ritmo lento, é preciso, porém reconhecer que a aprovação desta lei por si só, causou impactos e modificações na educação escolar brasileira como:

[...] ações do MEC e dos sistemas de ensino no que se refere à formação de professores para a diversidade étnico-racial; novas perspectivas na pesquisa sobre relações raciais, no Brasil; visibilidade à produção de intelectuais negros sobre as relações raciais em nossa sociedade; inserção de docentes da educação básica e superior na temática africana e afro-brasileira; ampliação da consciência dos educadores de que a questão étnico-racial diz respeito a toda a sociedade brasileira, e não somente aos negros; e entendimento do trato pedagógico e democrático da questão étnico-racial como um direito adquirido pela sociedade brasileira como um todo.<sup>70</sup>

O preceito educacional como a Lei 10.639/03 na visão de seus progenitores, está voltado a corrigir uma desigualdade histórica que está sobre um grande

---

<sup>69</sup> Ela altera uma lei nacional e universal, a saber, a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) –, incluindo e explicitando nesta que o cumprimento da educação enquanto direito social passa necessariamente pelo atendimento democrático da diversidade étnico-racial e por um posicionamento político de superação do racismo e das desigualdades raciais.

<sup>70</sup> GOMES, Nilma Lino. *Educação, Relações étnico-raciais e a Lei 10369/03*. Disponível em <http://www.acordacultura.org.br/artigo-25-08-2011> Acesso em 20/10/2012

segmento populacional e étnico-racial específico, a população negra brasileira. A promulgação desta lei afirmativa, bem como as demais proposições que entraram na agenda política do Estado, retirando-o da neutralidade estatal diante dos efeitos do racismo na educação escolar e na produção de conhecimento. Desta forma, o governo brasileiro aponta como um Estado que busca ser democrático de fato, ao reconhecer e respeitar as diferenças étnicas e raciais, buscando intervir de modo a promover uma mudança positiva diante deste contexto.

A estimativa do governo é a de que conforme estas políticas e leis estejam enraizadas no âmago da sociedade, com o tempo, o caráter emergencial destas medidas dê espaço para a anexação destas propostas no imaginário pedagógico e político brasileiro. Ao alcançar este objetivo, as ações de políticas afirmativas não seriam mais vistas enquanto legislações específicas e sectárias, mas sim parte integrante do sistema educacional brasileiro. Neste caso, se entendida enquanto uma legislação como um todo e não como uma lei complementar, poderá garantir aquilo que os defensores das ações afirmativas almejam, ou seja, o cumprimento das políticas universais brasileiras que incluem agora de forma explícita o direito constituído da diferença étnica mantendo a isonomia de condições de acesso à educação e cultura.

## **5 - Considerações Finais**

Os limites impostos por uma produção monográfica como é o objetivo do presente trabalho, levam o autor a efetuar escolhas quanto a recortes cronológicos, objetos e arcabouço conceitual. Estas limitações não nos permitem esgotar o assunto de tamanha riqueza e ainda em franca formação como é o caso das relações étnico-raciais e seu envolvimento e desdobramentos com o Estado democrático brasileiro. As possibilidades de avanço nas pesquisas durante a confecção monográfica abrem uma via de continuidade do mesmo em outras instâncias do Departamento de Sociologia da UFPR em um futuro curso de pós-graduação.

Como não podemos esgotar o assunto, é possível apontar para algumas conclusões que a pesquisa nos permitiu elaborar ao longo do desenvolvimento da pesquisa bibliográfica.

O primeiro ponto ao qual é possível verificarmos está na constatação de que o governo Lula em 2003, não foi o único e exclusivo responsável pela eclosão e desenvolvimento de políticas públicas voltadas às questões étnico-raciais, como supúnhamos ao início das pesquisas. Estes avanços descritos e verificados são o resultado em grande medida do trabalho e envolvimento de órgãos técnicos do governo dentro dos ministérios e órgãos burocráticos nas esferas inferiores do poder público. Isto se deu principalmente pelo trânsito de militantes dos movimentos sociais em cargos do executivo federal, os quais utilizaram os departamentos e secretarias como espaços de militância política. Com isso novos canais de participação foram abertos, com o reconhecimento de atores sociais antes relegados aos campos da intelectualidade e debates acadêmicos e outros interesses, que mesmo estando inseridos no contexto constitucional de acesso universal a toda a população aos direitos conquistados, muito distante está a prática da teoria. Mesmo reconhecendo que avanços aconteceram, um projeto de longo prazo precisa entrar em curso para que estas políticas se consolidem e produzam efeitos duradouros diminuindo assim as desigualdades relacionadas à questão racial.

Além disso, é possível perceber que mesmo que o governo Federal não apresente uma agenda política sistematicamente preparada para atender as demandas de grupos oriundos dos movimentos sociais, como é o caso dos afrodescendentes, a ausência de um compromisso central por parte do Executivo não impediu que elas fossem requeridas e, em parte assumidas pelo governo federal e a partir dele no âmbito estadual e municipal. Esta aparente dicotomia entre compromisso federal e evolução das políticas efetivamente aprovadas e colocadas em funcionamento em escala nacional, se devem em grande medida ao resultado da maturidade dos movimentos sociais brasileiros, dentre eles o movimento Negro. O governo Lula surge após uma década de democracia restituída, tempo suficiente para organização e fundamentação teórica através de seus intelectuais e pensadores. Estas estruturas dos movimentos resultaram em redes de relacionamento entre o Estado e a sociedade, algo impensado durante o período da ditadura militar. Os ativistas sociais possuíam canais de argumentação com o governo onde agora sabiam como poderiam se fazer ouvir e requisitar suas proposições através da eleição de partidários para cargos do legislativo federal. A partir deste ponto a fronteira entre Estado e sociedade passa a se confundir, na

medida em que a sociedade se familiariza e amadurece no processo eleitoral em uma democracia consolidada.

Outra conclusão que a pesquisa permitiu chegarmos está no entendimento do mito da democracia racial. Mesmo ultrapassado no campo das Ciências Sociais, tendo em vista que os pensadores do século XIX, em sua maioria, diziam que a miscigenação diluiu as divergências raciais, igualando todos os grupos étnicos do Brasil. A revisão bibliográfica possibilitou a verificação de que, embora este conceito de democracia racial já não seja mais aceito nos meios acadêmicos como argumento válido, tendo em vista sua superficialidade em meio a questões muito mais complexas, sua estrutura ainda ecoa em nosso tempo através de uma discriminação velada, mas persistente que mantém a tensão entre brancos e negros. Isto pode ser percebido nas críticas que emitidas contra as políticas afirmativas do governo por parte da sociedade. Da mesma forma, a ideia de igualdade racial, proposta por este mito brasileiro, dilui a identidade dos grupos afrodescendentes que viram as desigualdades sociais decorrentes do período escravocrata como algo contra o qual não havia motivos para questionamento. Houve assim um atraso substancial de mais de cinco décadas para que os primeiros grupos sociais se levantassem para questionar as condições sociais no qual estavam inseridos.

Por fim, as políticas públicas afirmativas para os grupos afrodescendentes, de maneira especial a política de cotas, através do estudo de caso e dos documentos governamentais que o gestaram no início do milênio, apresentam uma medida paliativa de curto prazo para diminuir as divergências no acesso ao ensino superior para esta geração. Os críticos ao sistema de cotas avaliam que melhor seria um sistema educacional muito bem elaborado e operante, que oferecesse educação de qualidade para todos, universalizando o conhecimento a todos, independente de raça, condição socioeconômica, gênero ou religião. Em nossa opinião, e a de vários autores apontados a respeito do tema, esta solução embora pareça utópica, precisa ser buscada e deve substituir o sistema de cotas no longo prazo. Porém para que não se passe mais um século com gerações inteiras continuando à margem do sistema educacional que por sua vez diminui as desigualdades sociais ao oferecer acesso ao mercado de trabalho, melhorando assim a vida de diversos jovens hoje, o sistema de cotas e as demais políticas de ação afirmativa, mostram que, embora muito ainda precise ser feito, o sistema de cotas oferece uma medida funcional no curto prazo, sendo um grande passo para diminuir as cicatrizes sociais que séculos

de uma hierarquia deturpada trouxe para o coração da sociedade brasileira com o sistema escravista. Esperamos enfim, que chegue o dia em que nenhuma política pública para determinados grupos precise ser elaborada, pois todos terão condição de acesso aos elementos básicos garantidos pela Constituição Brasileira.

## 6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: FAPESP; Editora 34, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão Étnica e Racial no Brasil*. A questão das cotas no Ensino Superior. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

\_\_\_\_\_. *“Mestiçagem e Segregação”*, In: Revista Humanidades, ano V, no 17, 1988

ROCHA, Luiz Carlos Paixão. *Políticas Afirmativas e Educação: Lei 10639/03 no Contexto das Políticas Educacionais no Brasil Contemporâneos*. Dissertação de Mestrado: UFPR. 2006. p.08.

SCHWARCZ Lilia Moritz. *O espetáculo das raças – cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993

\_\_\_\_\_. *Retrato em branco e negro*. Jornais, escravos e cidadãos em São Paulo no final do século XIX. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

DUARTE, Evandro C. Piza, (Org.). *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o Jurídico e o Político*. Curitiba: Editora Juruá, 2006. p. 32.

RODRIGUES, Jaime. *O infame comércio. Propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)*. Campinas: Unicamp, 2000.

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. *Uma história do negro no Brasil*. Salvador: Centro de Estudos Afro-Orientais; Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006 p. 203.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

COSTA, Emilia Viotti. *Da Senzala à colônia*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966. p. 25.

MILLARD, Candice *O rio da Dúvida: a sombria viagem de Theodore Roosevelt e Rondon pela Amazônia*. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.

BOURDIEU, P. & WACQUANT, L., 2002. Sobre as artimanhas da razão imperialista. *Estudos Afro-Asiáticos*.

HERINGER, R., 2000. *Desigualdades Raciais no Brasil*. Brasília: Escritório Nacional Zumbi dos Palmares.

GUIMARÃES, A. S. A., 2002. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo: Editora 34.

SOUZA, J. (org.), 1997. *Multiculturalismo e Racismo: Uma Comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15.

FERNANDES, F., 1978. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Ática.

PAULA, Marilene de. *Políticas de ação afirmativa para negros no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Dissertação de Mestrado: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. 2010.

KAUCHAKJE, S. *Gestão pública de serviços sociais*. IBPEX, 2007. Cap. 5 Políticas Públicas.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

ARRETCHE, M. T. S. *Tendências no estudo sobre avaliação*. In: RICCO, E. (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 30

CASHMORE, Ellis. *Dicionário de relações étnicas e raciais*. São Paulo: Selo Negro, 2000.

PIOVESAN, Flávia. *Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos*. In: DUARTE, Evandro C. Piza, (Org.). *Cotas Raciais no Ensino Superior: Entre o Jurídico e o Político*. Curitiba: Editora Juruá, 2006.

PETINELLI, Viviane. *As Conferências Públicas Nacionais e a Formação da Agenda de Política Públicas do Governo Federal (2003-2010)*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 17, nº 1, Junho, 2011

LIMA, Márcia. *Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula*. Novos estudos. - CEBRAP nº.87 São Paulo July 2010. p. 4

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas Públicas e Ações Afirmativas*. São Paulo: Selo Negro, 2009.

BRASIL, Plano Nacional das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Brasília: SECAD; SEPPIR, jun. 2009.